

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Fidélité à l'Église ou loyauté envers l'État? Les édiles catholiques dans la lutte scolaire en Belgique (1879-1884)

Wynants, Paul

*Published in:*

La loyauté. Mélanges offerts à Étienne Cerexhe

*Publication date:*

1998

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Wynants, P 1998, Fidélité à l'Église ou loyauté envers l'État? Les édiles catholiques dans la lutte scolaire en Belgique (1879-1884). Dans J Verhoeven (Ed.), *La loyauté. Mélanges offerts à Étienne Cerexhe*. p. 427-447.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# FIDELITÉ À L'ÉGLISE OU LOYAUTÉ ENVERS L'ÉTAT ?

Les édiles catholiques dans la lutte scolaire en Belgique <sup>1</sup>  
(1879-1884)

PAUL WYNANTS

Professeur à la Faculté de droit de Namur

Votée par les Chambres en juin 1879 et promulguée le 1<sup>er</sup> juillet suivant, la deuxième loi organique de l'enseignement primaire <sup>2</sup> est modérément laïque, mais fort centralisatrice <sup>3</sup>. De ce fait, la lutte idéologique entre cléricaux et anticléricaux <sup>4</sup> se double d'un affrontement politique, qui met aux prises défenseurs de l'autonomie communale et partisans d'une extension des prérogatives de l'État en matière d'instruction publique. Associés aux forces sociales traditionnellement hostiles au centralisme, les catholiques belges ont donc deux raisons d'organiser une résistance vigoureuse <sup>5</sup> aux dispositions élaborées par le cabinet Frère-Orban. Avec une intensité variable selon les périodes et les lieux, des notables, le clergé et ses ouailles, mais aussi des administrations communales se lancent dans le combat contre la « *loi de malheur* ».

1. Les citations de textes d'époque ou à caractère nettement polémique sont reproduites en italiques, même si elles sont tirées d'ouvrages scientifiques.

2. *Mon. b.*, 10 juillet 1879, pp. 2229-2232. Sur ces dispositions, cf. A. DE MEREN, *Instruction primaire. Commentaire succinct de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1879 portant révision de la loi du 23 septembre 1842*, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1879.

3. Sur les caractères de cette loi, cf. J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, t. II, Louvain, Recueil de travaux d'histoire et de philologie de l'Université de Louvain, 1979, pp. 583-785; L. MINTEN e.a., *Les statistiques de l'enseignement en Belgique*, vol. 3 : *L'enseignement primaire 1879-1929*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1993, pp. 37-51.

4. À ce propos, cf. G. DEPREZ, « La guerre scolaire et sa pacification », *Recherches sociologiques*, 1979, pp. 170-208; J.-M. LERMYTE, « Het hoogtepunt in het clerico-liberaal conflict : de schoolstrijd in de 19de eeuw », *Ons Heem*, 1989, pp. 194-202. IDEM, « De onvrijheid van onderwijs in de 19de eeuw in België », *Ons Erfdeel*, 1981, pp. 348-356; J.-C. RICQUIER, « La guerre scolaire en Belgique au siècle dernier. Des élections de 1870 au suffrage plural », *Revue générale belge*, 1974, n° 2, pp. 29-48; J. THYSSENS, « La question scolaire sous le gouvernement Frère-Orban (1878-1884) », *Bulletin du Crédit communal*, 1996, pp. 97-110; P. WYNANTS, « Lutte scolaire et pressions sociales », *Revue Nouvelle*, 1981, pp. 496-503.

5. J. LORY, « La résistance des catholiques belges à la "loi de malheur" 1879-1884 », *Revue du Nord*, 1985, pp. 729-747.



Au plan local, la position des majorités catholiques paraît assez inconfortable. Le premier magistrat de Vlekkem (Flandre orientale) résume son propre déchirement en deux phrases : « *Als christen ben ik gehoorzaam aan mijne geestelijke overheid. Als burgemeester eerbiedig ik de wet* »<sup>6</sup>. Dans la pratique, il semble, en effet, assez difficile de concilier la soumission aux directives épiscopales et l'observation de la loi Van Humbeéck. Fidélité à l'Église ou loyauté envers l'État ? Tel est le dilemme auquel sont confrontés de nombreux mandataires communaux. Dans une première section, les termes dans lesquels l'alternative se pose seront précisés. Exemples à l'appui, la deuxième section illustrera la diversité des positions adoptées sur le terrain. La troisième section décrira la politique d'obstruction mise en œuvre par les édiles les plus opposés aux dispositions du 1<sup>er</sup> juillet 1879. Dans la quatrième et dernière section, il sera question des mesures de rétorsion arrêtées par la tutelle et de leurs conséquences politiques.

## I

### Obéir à l'épiscopat ou exécuter la loi ?

D'emblée, les évêques belges condamnent les projets et les réalisations scolaires du cabinet Frère-Orban, auxquels ils consacrent trois lettres pastorales collectives. Ils donnent également des *Instructions pratiques aux confesseurs* fort rigoureuses. Ils adressent de sévères mises en garde, assorties de sanctions spirituelles, aux pères et mères de famille, aux enseignants, aux élèves des écoles normales de l'État, ainsi qu'un vibrant appel au clergé, invité à s'engager dans la « *croisade* »<sup>7</sup>. À aucun moment, les autorités communales ne semblent directement visées par de tels documents. Toutefois, la lettre pastorale collective du 1<sup>er</sup> juin 1879, considérée à juste titre comme très dure, insiste sur un point qui s'applique aussi aux édiles : « *Il ne peut être permis à aucun catholique de concourir, par des actes spontanés, au maintien des écoles publiques et à l'exécution de la [nouvelle] loi* »<sup>8</sup>. Après avoir qualifié les classes officielles de « *ex se malae ac nocivae* », les *Instructions pratiques aux confesseurs* du 1<sup>er</sup> septembre 1879 proscrivent de « *eas nec frequentare, nec instituere, nec regere* »<sup>9</sup>. Le complément qui leur est apporté, en

6. J. DE VUYST, « Getuigenissen over de schoolstrijd van 1879-1884 te Erpe-Mere », *Mededelingen van de Hemkundige Kring van Erpe-Mere*, 1984, p. 69.

7. J. LORY, « La résistance... », *op. cit.*, pp. 732-739.

8. *Collectio epistolarum pastoralium, decretorum, aliorumque documentorum, ab eminentissimo ac reverendissimo domino Victor Augusto Isidore Dechamps, Archiepiscopo Mechliniensi, primate Belgii*, t. III : 1875-1881, s.l.n.d., n° 140, p. 367.

9. *Ibid.*, n° 143, pp. 400-401.



février 1880, introduit un refus de la communion, même en public, « *omnibus aliis qui scholis publicis fovendis active et publice operam impendunt, earumque protectores ac fautores se constituunt* » (« pour toutes les autres personnes qui apportent leur soin à favoriser les écoles officielles activement et publiquement, et s'en constituent les protecteurs et défenseurs »)<sup>10</sup>. La dernière version des *Instructions pratiques*, modifiées sous la supervision du Vatican, prévoit néanmoins que tout cas de refus public de la communion doit être déféré aux autorités diocésaines<sup>11</sup>.

Comme fidèles de l'Église romaine, les édiles catholiques savent à quoi s'en tenir. En tant que mandataires locaux, ils n'ignorent pas davantage leur devoir. L'article 61 de la loi communale dispose, en effet, qu'avant d'entrer en fonctions, les conseillers communaux, les bourgmestres et les échevins doivent jurer « *fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge* »<sup>12</sup>. Or les dispositions du 1<sup>er</sup> juillet 1879 ne forment-elles une de ces lois qui leur impose des comportements manifestement condamnés par l'Église ?

Qu'il y ait dilemme, les commissaires du gouvernement en sont tout à fait conscients. C'est pourquoi ils ne cessent de rappeler leurs obligations aux mandataires publics. Le gouverneur de la province de Limbourg se montre pressant à cet égard, en 1881 : « *La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1879 a été régulièrement présentée, votée et promulguée; elle fait partie de notre Code belge; il est du devoir de tout citoyen de la respecter et toute administration est tenue de l'appliquer [...]. N'employez pas le mandat qui vous est confié à combattre l'exécution d'une loi inscrite au Code de votre pays. Vous ne pouvez le faire comme citoyens, moins encore comme administrateurs, car vous avez juré obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge* »<sup>13</sup>. Le 14 décembre 1879, le commissaire d'arrondissement de Roulers-Tielt ne tient pas un autre langage au collège des bourgmestre et échevins de Wielsbeke (Flandre occidentale) : « *Onze eerste plicht is — zoowel de uwe als de mijne — aan de wet te gehoorzamen [...]. Wij moeten steeds indachtig zijn den eed*

10. *Ibid.*, n° 149, p. 487.

11. *Ibid.*, n° 153, pp. 511-514.

12. Cf. P. BIDDAER, *Loi communale coordonnée et commentée*, 4<sup>e</sup> éd., Mons-Frame-ries, Imprimerie centrale des communes, 1921, p. 59; J.-B. BIVORT, *Commentaire sur la loi communale de la Belgique du 30 mars 1836, modifiée par les lois de 1842 et de 1848*, 6<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Librairie polytechnique A. Decq, 1855, p. 68.

13. K. VAN BOCKRIJCK, « De schoolstrijd 1879-1884 op het provinciaal politiek plan », *Het Oude Land van Loon*, 1956, pp. 242-243.



*die wij — gij als Burgemeester and Schepenen, ik als Arrondissements-commissaris — bij het aanvaarden onzer fonctie gezworen hebben »*<sup>14</sup>.

Pourtant, l'existence de mandataires locaux « rebelles » ne fait aucun doute. Le gouverneur du Limbourg constate ainsi, en 1883 : « *Des bourgmestres et échevins ont méconnu leur devoir, en violation du serment qu'ils ont prêté* »<sup>15</sup>. Le commissaire d'arrondissement de Roulers-Tielt stigmatise, en 1880, l'attitude d'administrations communales qu'il qualifie d'« *eene opstand tegen de wet* »<sup>16</sup>. Le comité scolaire officiel de Cuesmes (Hainaut) passe à la contre-offensive lorsqu'il note, en 1881 : « *Des personnes, oublieuses des devoirs que leur impose le mandat communal qu'elles ont brigué, n'hésitent pas à tout mettre en œuvre [...] pour ruiner les écoles de la commune [...]. Si, dans leur fanatisme aveugle, ces personnes se croient obligées en conscience d'agir ainsi, elles devraient savoir que cette même conscience leur défend de mentir au serment, qu'elles ont prêté, d'obéissance et de fidélité à la loi* »<sup>17</sup>. La même année, l'inspecteur principal de l'enseignement primaire à Marche-en-Famenne relève, non sans acrimonie : « *Dans une récente délibération, l'administration communale de La Roche déclare qu'elle n'est jamais sortie de la légalité en matière d'enseignement primaire ; il serait plus juste de dire qu'elle n'y est jamais entrée* »<sup>18</sup>.

Les catholiques, on s'en doute, repoussent les accusations de ce genre. Des bourgmestres, échevins et conseillers communaux nient purement et simplement toute violation de la loi. D'autres reprennent, en substance, la distinction subtile établie par la députation permanente de Namur : « *Lorsqu'il s'agit d'obligations imposées par la loi, nous nous inclinons devant la volonté du législateur. Scrupuleux observateurs des principes de la Constitution, nous nous soumettons aux décisions souveraines du pouvoir législatif. Mais lorsque nous nous trouvons en présence de circulaires et d'instructions ministérielles donnant à la loi une portée qu'elle n'a pas, nous nous refusons à les suivre et nous protestons contre une interprétation qui ajoute aux textes légaux* »<sup>19</sup>. Quoi qu'il en soit, résistance il y a bel et bien, du moins dans un certain nombre de localités.

14. M. DELMOTTE, « Om de ziel van het kind. De schoolstrijd in het liberale Sint-Elooïs-Vijve (1878-1895) en de klerikale Gaverstreek (1878-1884), deel 2 », *Jaarboek van de Geschiedk., Oudheidk. en Heemk. Kring « De Gaverstreke »*, 1991, p. 389.

15. *Chambre des représentants. Enquête scolaire*, t. V, Bruxelles, 1883, p. 519.

16. M. DELMOTTE, « Om de ziel..., deel 1 », *Jaarboek...*, op. cit., 1990, p. 439.

17. Archives communales de Cuesmes (Archives de l'État à Mons), rapport du comité scolaire au conseil communal, 22 juin 1881.

18. *Chambre des représentants. Enquête scolaire*, t. III, Bruxelles, 1882, p. 812.

19. F. HUSTIN, « L'enseignement », *La province de Namur 1830-1930*, t. II, Namur, Wesmael-Charlier, 1930, p. 278.



## II

## La diversité des comportements

On aurait tort de croire que tous les mandataires communaux catholiques se mobilisent comme un seul homme pour lutter contre la « *loi de malheur* ». Sur le terrain, les attitudes sont assez diverses.

Au plan local, l'opposition est généralement démunie d'influence. Elle peut difficilement entraver ou infléchir l'action de la majorité. La résistance des édiles à la loi Van Humbeéck n'est vraiment efficace que dans les communes où les libéraux sont minoritaires ou absents de la scène électorale. Traditionnellement, les catholiques sont influents dans les deux Flandres, dans les provinces d'Anvers, de Limbourg et de Namur (sauf dans l'arrondissement de Philippeville), dans une bonne part de l'arrondissement de Louvain et dans certaines zones rurales du Luxembourg. Leurs principaux bastions se situent dans les arrondissements de Roulers, Tielt, Courtrai, Termonde, Saint-Nicolas, Alost, Maa-seik, Hasselt et Turnhout. De leur côté, les libéraux contrôlent l'agglomération bruxelloise, ainsi que des localités du Hainaut, de la province de Liège, des arrondissements d'Arlon et d'Ostende. Dans les autres régions du pays, l'électorat est plus divisé<sup>20</sup>.

Si l'on en croit un observateur engagé contemporain des faits, la résistance à la politique scolaire libérale — en particulier celle des édiles — serait vive « *dans les districts très catholiques des Flandres, du Namurois et du Luxembourg, en Campine et dans le pays de Waes* »<sup>21</sup>. Les travaux historiques réalisés à ce jour soulignent l'extrême pugnacité des mandataires cléricaux en Flandre occidentale<sup>22</sup>, surtout dans les arrondissements de Tielt et de Roulers<sup>23</sup>, ainsi que dans la ville de Bruges<sup>24</sup>. Dans les zones où les libéraux sont dominants, au contraire, le

20. Cf. W. MOINE, *Résultats des élections belges entre 1847 et 1914*, Bruxelles, Institut belge de science politique, 1970; F. LÉGER, *Tableau statistique des élections communales d'octobre 1884*, Gand, s. d.

21. P. GOUY, *La guerre à l'enseignement chrétien en Belgique. Nouvelle législation de l'enseignement primaire et mouvement des écoles catholiques libres*, Paris, Librairie de la Société bibliographique, 1880, p. 196.

22. K. VAN BOCKRIJCK, « De schoolstrijd... », *op. cit.*, pp. 235-238.

23. J.-M. LERMYTE, « Het lager onderwijs », in M. CLOET (dir.), *Het bisdom Brugge (1559-1984). Bisschoppen, priesters, gelovigen*, 2<sup>e</sup> éd., Bruges, Westvlaams Verbond van Kringen voor Heemkunde, 1985, p. 607.

24. Ch. VREUGDE, *La guerre scolaire dans l'arrondissement de Bruges, 1878-1884* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 1984; IDEM, « De schoolstrijd in het administratief arrondissement Brugge (1878-1884) », *Handelingen van het Genootschap voor Geschiedenis Brugge*, 1987, pp. 157-190.



clergé et les notables sont les fers de lance du camp catholique, bien plus que les élus locaux. C'est le cas notamment à Liège<sup>25</sup>, à Tournai<sup>26</sup> et dans l'arrondissement de Thuin<sup>27</sup>. Bref, malgré d'indéniables distorsions, la localisation des principaux foyers d'opposition communale à la « loi de malheur » reflète assez fidèlement la géographie électorale<sup>28</sup>.

Quels que soient les lieux, l'engagement des bourgmestres, échevins et conseillers communaux de confession catholique peut varier fortement en intensité, selon la détermination qui anime les protagonistes. En schématisant, on peut distinguer quatre attitudes : la soumission résignée à la loi au nom d'un apolitisme explicite ou implicite, l'effacement devant la résistance conduite par les notables et le clergé, l'opposition modérée à la politique scolaire du gouvernement, enfin l'obstruction systématique.

L'apolitisme de certains élus locaux n'est pas exceptionnel en 1879-1884. Pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, des villages sont administrés par quelques dynasties<sup>29</sup> de possédants, assez souvent de religion catholique, toujours conservateurs, mais peu marqués politiquement. Ces personnes exercent des mandats de longue durée. Elles disent gérer leur commune en bons pères de famille. En fait, elles manifestent leur prééminence sociale par l'exercice de charges publiques ou utilisent celles-ci pour promouvoir leurs intérêts économiques<sup>30</sup>. Dans ces localités, « il

25. B. BOULANGÉ, *La lutte scolaire et l'établissement de l'enseignement primaire catholique laïque pour garçons à Liège sous l'épiscopat de Monseigneur Doutreloux, 1879-1901* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université de Liège, 1973; IDEM, « L'établissement de l'enseignement primaire catholique à Liège sous l'épiscopat de Monseigneur Doutreloux (1879-1901) », *Revue belge d'histoire contemporaine*, 1986, pp. 309-338.

26. J.-L. SOETE, *La « guerre scolaire » dans l'arrondissement de Tournai, 1878-1884* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 1978; IDEM, « La résistance catholique face à la loi Van Humbeéck dans l'arrondissement de Tournai (1878-1884) », *Revue belge d'histoire contemporaine*, 1980, pp. 119-169.

27. H. JOSIS, *La lutte scolaire dans l'arrondissement de Thuin de 1878-1880* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 1966.

28. D. PIRSON, *La « guerre scolaire » dans l'arrondissement de Dinant, 1879-1884* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 1985, p. 161, le souligne à juste titre.

29. Sur ce phénomène, cf. J. STENGERS, « Sur l'influence électorale des grands propriétaires fonciers en Belgique au XIX<sup>e</sup> siècle », *La Belgique rurale du Moyen-Âge à nos jours. Mélanges offerts à J.-J. Hoebeaux*, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1985, pp. 353-369; A. ZUMKIR, « Les dynasties politiques dans la province de Liège au XIX<sup>e</sup> siècle », *Annales du 36<sup>e</sup> congrès de la Fédération des cercles archéologiques et historiques de Belgique*, Gand, 1956, pp. 261-289.

30. Cf., à titre d'ex. : Ph. LEJEUNE, « Vielsalm (1830-1893) : une commune anticléricale et libérale », *Glain et Salm, Haute Ardenne*, 1995, pp. 15-27; A. RYSERHOVE, « Over onderwijs en kiesstrijd te Knesselare », *Appeltjes van het Meetjesland*, 1990, pp. 56-57.



n'y a pas de parti proprement dit : le conseil est depuis longtemps composé d'hommes appartenant à différentes opinions et la politique est souvent étrangère aux élections communales »<sup>31</sup>. La ligne de conduite chère à ces édiles est celle que préconise le bourgmestre de Seneffe (Hainaut) : « Nous resterons fidèles à notre manière d'agir depuis les trente années que j'ai l'honneur de me trouver à la tête de l'administration communale : ne pas nous occuper de politique pour demeurer, strictement et simplement, des administrateurs »<sup>32</sup>. De tels mandataires, le gouvernement Frère-Orban n'a rien à redouter.

Il arrive aussi que des notables prennent nettement parti en faveur du réseau confessionnel. Dès lors, le conseil communal s'efface devant le châtelain ou le grand propriétaire foncier, qui fait la pluie et le beau temps dans la localité<sup>33</sup>. L'inspecteur officiel de Ciney le reconnaît sans détour : « Dans mon canton, l'aristocratie est très puissante et entièrement acquise à l'enseignement libre. Dans chaque commune, il y a des châtelains qui, généralement, sont hostiles à l'enseignement officiel et secondent les efforts du clergé. Les administrations communales sont souvent elles-mêmes sous la dépendance de ces châtelains »<sup>34</sup>. Les édiles se gardent bien d'avouer qu'ils laissent jouer le premier rôle à une famille puissante, mais qui lit entre les lignes le devine sans difficulté : ainsi, la commune d'Ermeton-sur-Biert (province de Namur) refuse d'établir l'instruction gratuite des filles, « attendu que celle-ci est assurée depuis plus de trente ans dans un établissement fondé et doté à perpétuité par la famille de Merode »<sup>35</sup>. La situation n'est guère différente lorsque la majorité catholique se retranche derrière le curé, qu'elle seconde en sous-main<sup>36</sup>.

31. Archives communales de Thoricourt (Archives de l'État à Mons), lettre du bourgmestre au commissaire d'arrondissement de Soignies, 17 novembre 1884.

32. Archives communales de Seneffe (Archives de l'État à Mons), délibération du conseil communal, 12 août 1884.

33. Cf. par ex. K. CEULEMANS, *La guerre scolaire dans l'arrondissement de Tongres, 1878-1884* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 1983, pp. 115-132; D. PIRSON, *La « guerre scolaire »...*, op. cit., pp. 217-235; P. WYNANTS, *Les Sœurs de la Providence de Champion et leurs écoles (1833-1914)*, Namur, Presses universitaires, 1984, pp. 182-184. Ce comportement est également relevé dans des monographies locales, comme celle d'I. HOSTE, « De schoolstrijd van 1879-1884 te Bellem », *Land van de Woestijne*, 1983, pp. 42-54.

34. P. WYNANTS, « Six décennies d'apostolat éducatif : les Sœurs de la Providence à Ciney (1839-1899) », *Cercle culturel cinacien*, 1984, pp. 88-89.

35. Archives communales d'Ermeton-sur-Biert (administration communale de Mettet), délibération du conseil communal, 11 février 1883.

36. Cf. par ex. A. SLEDSSENS, « Bij een eeuwfeest. Nieuwe school zonder leerlingen », *De Krijter*, 1979, pp. 26-36.



Des administrations locales hostiles à la loi Van Humbeeck optent pour une opposition modérée à la politique gouvernementale. Seules des provocations de la tutelle les amènent à jeter bas le masque<sup>37</sup>. Sans bruit, patiemment, elles s'efforcent de scier la branche sur laquelle l'enseignement communal est assis, en visant surtout les écoles de filles. Lorsqu'il s'agit de construire de tels établissements, tous les prétextes imaginables — pénurie de ressources, difficulté à trouver un terrain, inadéquation des plans aux besoins, etc. — sont invoqués pour justifier l'inertie des édiles<sup>38</sup>. Si la classe féminine préexiste, elle est fermée avec instauration de la mixité à l'école des garçons, le temps de permettre au réseau confessionnel de faire le plein d'élèves<sup>39</sup>. Ou elle est désertée à la suite de démarches menées discrètement par le bourgmestre, « *maître en sa commune* », auprès des chefs de famille<sup>40</sup>. Exceptionnellement, le maintien en charge d'enseignantes communales congréganistes est décidé, en accord avec l'évêque du lieu : à l'échelon du primaire, il permet d'empêcher la nomination de « *mauvaises institutrices* »<sup>41</sup>; au niveau gardien, il vise à « *former une pépinière pour l'école primaire paroissiale* »<sup>42</sup>. Enfin, la stratégie du cheval de Troie semble fréquemment utilisée, surtout en Limbourg<sup>43</sup> : des instituteurs très croyants sont affectés au réseau officiel, en vue de neutraliser celui-

37. Ainsi, à Oteppe (province de Liège), il faut attendre que le gouverneur traite l'administration locale de « *rebelle* » et la menace de l'envoi d'un commissaire spécial pour que celle-ci « *renvoie cette expression injurieuse à ceux dont l'arbitraire sape l'autonomie communale* », puis reproche au gouvernement de « *vouloir lui imposer un prétendu intérêt communal, qui n'est qu'un intérêt sectaire [...] et qui renverse toute l'économie de nos libres institutions* ». Cf. Archives communales d'Oteppe (Archives de l'État à Huy), minute de la lettre du conseil communal au gouverneur de la province de Liège, s. d. (1880).

38. C'est le cas, entre autres, à Gerpinnes (Hainaut). Cf. Archives communales de Gerpinnes (Archives de l'État à Mons), délibérations du conseil communal 1879-1883.

39. Telle est la stratégie de la majorité catholique d'Attre-lez-Ath (Hainaut). Cf. Th. DURVAUX, *Les Sœurs de la Providence de Gosselies 1830-1914. Recrutement et fondations* (mutlig.), mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 1983, pp. 145-146.

40. Le bourgmestre de Neufvilles (Hainaut) agit de la sorte. Cf. Th. DURVAUX, *Les Sœurs...*, op. cit., pp. 147-149.

41. Pour cette raison, les Sœurs de Sainte-Marie se maintiennent à Châtelet (Hainaut), Jemelle et Rochefort (province de Namur). Cf. P. WYNANTS et M. PARET, « Sur les traces de Nicolas Minsart. Les Sœurs de Sainte-Marie de Namur (1819 à nos jours) », *De Sainte-Aldegonde à Sainte-Marie : 550 ans de service au jour d'Huy*, Huy, Institut Sainte-Marie, 1995, p. 69.

42. Cette action en amont est notamment pratiquée à Baileux (Hainaut). Cf. Th. DURVAUX, *Les Sœurs...*, op. cit., p. 156.

43. K. CEULEMANS, *La guerre scolaire...*, op. cit., pp. 160-161.



ci, tandis que l'aide sociale des bureaux de bienfaisance est allouée de manière à permettre aux parents — catholiques, en l'occurrence — d'envoyer leurs enfants dans l'école de leur choix.

Abandonnant tout scrupule légaliste, les majorités communales que les dispositions Van Humbeéck révulsent mènent une obstruction politique et administrative contre le cabinet Frère-Orban<sup>44</sup>. Pendant cinq ans, la hache de guerre est déterrée : elle n'est remise qu'après la déroute de l'adversaire. Dès l'annonce du projet gouvernemental, une lutte à outrance est déclenchée. Votées à l'unanimité ou majorité contre opposition<sup>45</sup>, les pétitions adressées aux Chambres<sup>46</sup> donnent le ton : les initiatives ministérielles font l'objet d'un réquisitoire enflammé. À en croire les édiles les plus impliqués dans le camp clérical, la religion et la morale chrétiennes — pierres angulaires de toute éducation digne de ce nom — seraient bannies de l'école : de la sorte, la voie serait ouverte au rationalisme, à l'incrédulité et au nihilisme. Au mépris de la Constitution, les prérogatives des communes, seules interprètes autorisées des besoins locaux des populations, seraient anéanties au profit d'un centralisme despotique. L'union des forces vives de la Nation, conforme à la tradition belge, céderait la place à l'esprit de parti<sup>47</sup>.

La moindre exigence concrète du gouvernement est repoussée avec fracas, selon un argumentaire dont P. Verhaegen a fait ultérieurement la synthèse<sup>48</sup>, non sans exagération toutefois. Ainsi, le cabinet libéral organiserait la dilapidation des deniers publics, en rançonnant les communes et en lésant les intérêts matériels des contribuables. La construction de « *palais scolaires* » serait décrétée par l'autorité supérieure, dans des localités où le réseau officiel est quasi inexistant. Des « *maîtres parasites, garnisaires ministériels* », vivraient aux crochets de citoyens excédés, pour se tourner les pouces dans des classes dépeuplées ou complètement vides. Sans nécessité ou par mesure de rétorsion, des écoles

44. Pour un aperçu de cette forme de résistance catholique, cf. J. LORY, « La résistance... », *op. cit.*, pp. 743-747; P. WYNANTS, *Les Sœurs...*, *op. cit.*, pp. 164-165.

45. Ch. PETIT, *La « guerre scolaire » dans l'arrondissement de Marche-en-Famenne, 1878-1884* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 1978, pp. 62-65.

46. Sur les 2 575 communes du Royaume, 427 adressent de telles pétitions à la Chambre des représentants et au Sénat. Cf. R. BOSSEAU, *La lutte scolaire à Namur de 1879 à 1884* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 1964, pp. 85-87.

47. Cf. par ex. les pétitions des conseils communaux de Torhout (Flandre occidentale) et de Tongres (Limbourg) publiées par D. VANDERHAEGHE, « De schoolstrijd in Torhout : periode 1878-1884 », *Het Houtland*, 1983, pp. 10-12 et par K. CEULEMANS, *La guerre scolaire...*, *op. cit.*, pp. 105-106.

48. P. VERHAEGEN, *La lutte scolaire en Belgique*, 2<sup>e</sup> éd., Gand, Éd. A. Siffer, 1906.



gardiennes et d'adultes seraient imposées à des municipalités désargentées. Les budgets communaux de l'instruction seraient artificiellement gonflés par la tutelle, afin d'entretenir les « *complices serviles du ministère* », pourvus de « *lucratives sinécures* ». Partout on verrait se multiplier les « *grasses prébendes de l'enseignement officiel* ».

Tel est, en substance, le discours — peu nuancé — tenu par les conseils communaux catholiques les plus intransigeants. Les circulaires gouvernementales, qui donnent évidemment un autre son de cloche, sont apposées en des lieux incongrus<sup>49</sup> ou remplacées par des appels à la résistance de la population<sup>50</sup>. Outre les dires, il y a les actes, qui contournent ou violent la loi scolaire. Ils constituent un véritable arsenal, dont nous tenterons à présent de dresser l'inventaire<sup>51</sup>.

49. M. DELMOTTE, « Om de ziel..., deel 1 », *op. cit.*, p. 422.

50. Ch. VREUGDE, *La guerre scolaire...*, *op. cit.*, pp. 87-89.

51. Pour la section qui suit, nous avons utilisé, outre les travaux mentionnés *supra*, les monographies suivantes : M. BOSTOEN, *De schoolstrijd in het Torhoutse, 1870-1884* (multig.), mémoire de licence en histoire, Katholieke Universiteit Leuven, 1972; D. DEBAECKE et M. GOOVAERTS, *Het onderwijs in Beveren tijdens de 19de eeuw, 1794-1884* (Geschiedenis van volk en land van Beveren, t. IV), Beveren, 1988, pp. 163-171; S. DELBASCOUR, *Les écoles primaires du doyenné de Fosses, 1879-1894* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 1995; J. DE ROMÉE DE VICHENET, *Deux cents ans d'enseignement public dans le Grand Namur, 1798-1989*, Namur, Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente, 1989, pp. 65-70; J.-M. LERMYTE, *Voor de ziel van het kind. De schoolstrijd in het klerikale arrondissement Roeselaere 1878-1887*, Bruges, Westvlaams Verbond van Kringen voor Heemkunde, 1985; R. RUYS, « De schoolstrijd te Wichelen 1879-1884 », *Heem- en Oudheidk. Kring Wichelen*, 1990, pp. 2-17; M. RYCKAERT, « De schoolstrijd te Zomergem 1879-1884 », *Appeltjes van het Meetjesland*, 1983, pp. 145-158; Y. SCHNEIDER, *La lutte scolaire dans les arrondissements d'Arlon et de Virton, 1879-1882* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 1972; H. VANDEN BERGHE, « De onderwijs-politiek tijdens de 19de eeuw en het stedelijk onderwijs te Brugge », *Het Brugs Ommeland*, 1990, pp. 239-249; D. VERHAEGHE, « Schoolstrijd in het lager onderwijs te Kortrijk (1879-1884) », *De Gidsenkring*, 1990, pp. 3-15; P. WYNANTS et C. CLAES-PINSON, « Une fondation de la famille de Merode : l'école des filles de Rixensart », *Revue d'histoire religieuse du Brabant wallon*, 1988, pp. 269-275. Les griefs des libéraux à l'égard des administrations catholiques sont amplement exposés dans *Chambre des représentants. Enquête scolaire*, Bruxelles, 1881-1883, 5 vol. La plupart sont cependant invérifiables aujourd'hui.



## III

## Les armes de la résistance communale

Faire flèche de tout bois, telle est la résolution des adversaires les plus déterminés du ministère libéral<sup>52</sup>. Elle se manifeste sur divers plans : l'organisation de l'enseignement élémentaire, les infrastructures scolaires, le financement des écoles publiques, la gestion de leur personnel, les mesures adoptées à l'égard des élèves du réseau officiel et de leurs familles, l'opposition au transfert des fondations d'instruction, le soutien octroyé aux établissements d'éducation confessionnels. Par leur diversité et leur ampleur, les obstacles placés sur la route du gouvernement traduisent une réalité indéniable : s'il faut choisir entre Dieu et César, des majorités catholiques, en nombre variable selon les régions, optent pour l'insubordination envers l'État.

Les autorités communales sont tenues d'organiser l'enseignement élémentaire de la localité. Les édiles ouvertement engagés dans le camp cléricale font tout pour le désorganiser. Dès 1879, ils profitent des démissions d'instituteurs et d'institutrices pour supprimer des écoles, des classes et des postes de maîtres. En ce qui concerne l'établissement de sections gardiennes et d'adultes, la fixation du nombre d'écoles primaires, de classes et d'instituteurs ou encore l'opportunité d'instaurer la séparation des sexes, le gouvernement ne peut rien décider sans entendre au préalable le conseil communal. Il n'est pas rare que ce dernier transforme son pouvoir d'avis en « véritable droit d'opposition »<sup>53</sup>, refusant toute initiative du ministère, aussi justifiée soit-elle. Sous prétexte qu'il s'agit là d'instances d'espionnage et de délation, la création de comités scolaires officiels, prévue par la loi, est systématiquement boycottée. Toute visite aux établissements publics d'instruction est refusée par le collège des bourgmestre et échevins.

Les infrastructures et le matériel scolaires sont volontairement négligés. La construction, l'aménagement, l'entretien, la réfection et l'ameublement des écoles officielles sont arrêtés, à tout le moins retardés. Les édiles entravent l'élaboration des plans, devis et cahiers des charges. Ils postposent l'adjudication des travaux par des manœuvres dilatoires. Pour une longue durée, ils veillent à rendre les ouvriers com-

52. Selon P. VERHAEGEN, *La lutte...*, op. cit., p. 167, les administrations communales de Renaix, Audenarde, Bruges, Saint-Nicolas, Nivelles, Mont-Saint-Amand et La Roche « se distinguent particulièrement par la vigueur de leur résistance ».

53. J. LORY, *Libéralisme...*, op. cit., t. II, p. 760.



munaux indisponibles. Les demandes d'appropriation des bâtiments scolaires — notamment celles qui concernent les lieux d'aisance, les cours de récréation, les logements d'enseignants — demeurent sans suite. Le mobilier et les objets classiques des établissements officiels disparaissent subitement ou sont cédés à vil prix à la concurrence. Sous prétexte que l'enseignement religieux doit être laissé aux soins des ministres du culte et des familles, on voit des administrations communales ôter les crucifix des classes, refuser l'acquisition de catéchismes et de manuels d'histoire sainte : plus le réseau public est « *sans Dieu* », plus il apparaît comme un repoussoir.

L'obstruction n'est pas moindre au plan financier. Des majorités catholiques refusent de former le budget scolaire : il n'est pas question d'allouer, en tout ou en partie, les crédits qui devraient être affectés au service ordinaire des écoles primaires, gardiennes et d'adultes. Une série de dépenses, un peu vite qualifiées de « facultatives », sont fréquemment abolies : ainsi l'indemnité à verser à ceux qui assurent l'instruction religieuse ou encore les crédits pour la distribution des prix, le balayage et le nettoyage des classes, l'acquisition de fournitures pour les ouvrages manuels, l'achat de combustible pour le chauffage, la distribution de vêtements et d'aliments aux élèves indigents. Les traitements des instituteurs et institutrices communaux sont amputés ou versés tardivement. Parfois même, ils ne sont pas mandatés, afin de plonger les intéressés dans la gêne, ce qui oblige le gouvernement à faire voter un crédit d'un demi-million de francs, en vue de secourir les plus démunis. Toute demande d'augmentation des rémunérations est repoussée. L'indemnité de logement due aux enseignants n'est pas acquittée. Les listes d'élèves susceptibles de recevoir l'instruction gratuitement ne sont pas dressées ou sont obstinément raccourcies. Pour diminuer le casuel des maîtres, les élèves étrangers à la localité sont exclus des classes, tandis que les enfants de moins de six ou sept ans sont renvoyés à l'école gardienne.

D'autres aspects de la gestion du personnel font l'objet de sabotages. Les emplois vacants d'instituteurs ne sont pas signalés au *Moniteur*. Les candidats qui se présentent pour les occuper sont écartés en usant de divers subterfuges. Les nominations d'enseignants communaux sont bloquées ou différées. La désignation de sous-instituteurs, de sous-institutrices, de maîtresses d'ouvrages manuels est repoussée. Afin de discréditer les écoles officielles, des personnes non diplômées, incapables ou hostiles au gouvernement sont engagées. Tacitement ou non, certains de ces maîtres promettent au préalable de dépeupler leur classe, de s'abstenir d'y enseigner la religion et de renoncer à tout effort de recrutement. Nommés d'office par l'autorité supérieure, les enseignants réputés



« gueux » — adjectif qui stigmatise les libéraux — sont traités en parias, à commencer par l'administration communale. Ils ont ainsi toutes les peines du monde à rencontrer l'échevin de l'Instruction, à obtenir les clefs de leur école, à trouver un logement décent dans la localité. À la moindre maladresse, au moindre accroc de santé, les critiques déferlent. Quelquefois même, elles se doublent de propos blessants ou de menaces voilées.

Les élèves des écoles publiques et leurs familles ne demeurent pas à l'abri de manœuvres malveillantes. Ici, il leur faut multiplier les démarches pour obtenir les bulletins d'inscription donnant droit à l'instruction gratuite. Là, des enfants reçus précédemment sans écolage sont astreints au paiement d'un minerval. Ailleurs encore, des bureaux de bienfaisance — ironiquement surnommés « *bourreaux de bienfaisance* » par les contemporains — octroient l'aide sociale avec partialité : les partisans du réseau officiel sont menacés d'un retrait des secours ou voient diminuer les ressources qui leur sont allouées.

Les fondations d'instruction devraient être réorganisées, conformément à la loi du 19 décembre 1864<sup>54</sup>, et leur patrimoine transféré aux pouvoirs publics, généralement aux communes. Ces opérations alimentent une guerre de tranchées entre le gouvernement et les administrations locales qui lui sont hostiles<sup>55</sup>. Par tous les moyens, ces dernières tentent d'empêcher la « *spoliation* » des anciens gestionnaires (bureaux de bienfaisance, commissions des hospices civils, fabriques d'église), ainsi que la perte de bâtiments et de moyens financiers par les établissements congréganistes. Les informations que le gouverneur de province demande de réunir sur de telles fondations ne sont pas collectées. Les arrêtés royaux, qui transfèrent la gestion des biens aux édiles, demeurent inexécutés. Lorsqu'il s'agit d'ester en justice, à l'effet de se faire remettre les titres, registres et autres documents détenus par les anciens administrateurs, les autorisations nécessaires ne sont pas sollicitées de la députation permanente. Une fois ces démarches imposées par l'autorité supérieure, les édiles catholiques choisissent un avocat qui fait traîner la procédure ou communique des informations à la « partie adverse », de mèche avec la majorité cléricale. Si le procès est perdu en première ins-

54. *Pasin.*, pp. 508-536.

55. Cf. A. MÜLLER, *La querelle des fondations charitables en Belgique*, Bruxelles, Librairie A. Dewit, 1909; J.-M. LERMYTE, « Een episode uit de schoolstrijd (1879-1885). Zes jaar strijd om de stichting. De Pelichy - van Huerne te Izegem », *Biekorf*, 1979, pp. 306-315 et 1980, pp. 25-32; P. WYNANTS, « Les résistances à la loi du 19 décembre 1864 sur les fondations d'enseignement primaire : le cas de Couthuin, 1864-1899 », *Annales du Cercle hutois des sciences et beaux-arts*, 1989, pp. 199-220.



tance, la commune résiste aux injonctions qui la pressent d'interjeter appel. Il faut également la contraindre afin que, le cas échéant, elle introduise un pourvoi en cassation. Des mois, des années s'écoulent avant que les fondations dont il s'agit ne soient utilisables pour les écoles officielles. Présentées comme autant de coups de force, les interventions de la tutelle donnent lieu à des mises en scène — comme le départ solennel des religieuses, qui occupaient les bâtiments — voire à des incidents violents, tel le fameux « drame de Heule », où la force publique perd son sang-froid et fait usage de ses armes <sup>56</sup>.

Enfin, des bourgmestres, échevins, conseillers et secrétaires communaux appuient le réseau confessionnel de diverses manières. Souvent, ils agissent à visage découvert. Par délibérations, des édiles attribuent des subsides aux écoles libres ou étendent aux élèves de celles-ci le bénéfice d'avantages en nature réservés, en principe, aux enfants des classes officielles. Ils prennent part aux distributions de prix et à l'inauguration en grande pompe des établissements catholiques, en arborant leur écharpe tricolore. Ils contreviennent aux circulaires du ministère de la Justice, qui interdisent la vente ou la location de propriétés des communes, des bureaux de bienfaisance et des fabriques d'église pour la tenue de classes paroissiales. Les instituteurs qui dirigent ces dernières obtiennent sans difficulté des revenus complémentaires : ils se font nommer secrétaires communaux, trésoriers communaux, secrétaires ou trésoriers du bureau de bienfaisance. À titre privé, des mandataires catholiques siègent dans les comités paroissiaux, qui soutiennent le réseau confessionnel. Ils lui procurent immeubles, terrains et moyens financiers. En coulisses, ils effectuent des démarches auprès des chefs de famille, pour les inciter à confier leurs enfants à des maîtres chrétiens.

Improprement qualifiée de « résistance légale » <sup>57</sup> — l'adjectif illégale serait plus approprié —, l'obstruction de certaines majorités communales s'avère redoutable pour le cabinet Frère-Orban. Elle est d'autant plus efficace que, dans six provinces sur neuf, elle est méthodiquement amplifiée par des députations permanentes cléricales <sup>58</sup>. En

56. E. VERHEUST, « Épisode de la guerre scolaire dans le Courtrais (1880). Le drame de Heule », *Handelingen van de Koninklijke Geschied- en Oudheidkundige Kring van Kortrijk*, 1959-1960, pp. 121-154.

57. J. LORY, « La résistance... », *op. cit.*, p. 743.

58. *Ibid.*, pp. 743-746; K. VAN BOCKRIJCK, « De schoolstrijd... », *op. cit.*, p. 232. Les députations permanentes des provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, de Limbourg, de Luxembourg et de Namur sont catholiques homogènes. Celles des provinces de Brabant, de Hainaut et de Liège sont libérales. On mesure toute l'importance de ces rapports de force lorsque l'on examine le rôle des députations permanentes en matière de tutelle.



campant sur l'ancienne tradition d'autonomie locale, en multipliant arguties et chausse-trappes, elle parvient à freiner, dans certains cas même à paralyser la mise en œuvre de la « loi de malheur ».

## IV

### Les réactions de l'autorité supérieure

Pour le gouvernement libéral, l'enseignement primaire ne relève pas exclusivement de l'intérêt local. Il ne doit donc pas être pris en charge par les seules communes autonomes. Aux yeux du cabinet Frère-Orban, l'instruction élémentaire est, au contraire, essentiellement une affaire d'intérêt général<sup>59</sup>, pour laquelle les magistrats communaux ne jouissent que de pouvoirs délégués : ils sont, en quelque sorte, des agents d'exécution hiérarchiquement subordonnés à l'autorité centrale. L'État a, par le fait même, le droit de « circonscrire à son gré le champ d'action des municipalités par une série de mesures impératives, restrictives ou prohibitives, dont il doit assurer le respect »<sup>60</sup>. Appliqués strictement, ces principes constituent, à n'en pas douter, une menace pour l'autonomie communale en matière d'enseignement primaire.

L'insubordination de nombreux édiles catholiques renforce la dérive centralisatrice : en violant ouvertement les lois, ne constitue-t-elle pas un défi lancé au gouvernement et à la majorité parlementaire ? La fermeté de l'autorité supérieure est à la mesure de l'opposition qu'elle rencontre. Elle implique « tout un appareil de contraintes juridiques aux allures oppressives ». Sans doute ces dispositions ne découlent-elles pas de la loi Van Humbeëck. Elles résultent de l'application de la loi communale au cas précis de la résistance qu'incarnent certains pouvoirs locaux. Jamais cependant, depuis l'indépendance belge, on n'a vu se mettre en place pareil « système graduel et complet, permettant de

59. L'enseignement fait partie, il est vrai, des secteurs d'activité pour lesquels des lois chargent progressivement les organes communaux d'un certain nombre de tâches relevant, en tout ou en partie, de l'intérêt général. Cf. P. ORIANNE, « Les structures administratives de la commune de 1836 à 1940 », *L'initiative publique des communes en Belgique, 1795-1940. Actes du 12<sup>e</sup> Colloque international de Spa, 4-7 sept. 1984*, t. I, Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1986, p. 49.

60. J. LORY, *Libéralisme...*, op. cit., t. II, p. 781.



forcer les communes à exécuter leurs obligations en matière scolaire »<sup>61</sup>.

Très tôt, en effet, on assiste à une escalade de mesures coercitives<sup>62</sup>. Le stade des avertissements répétés, des recours contre les délibérations illégales et des suspensions émanant des gouverneurs est dépassé. Le pouvoir central doit alors annuler<sup>63</sup> par arrêté royal les décisions litigieuses des conseils communaux. Par des mesures d'office<sup>64</sup>, il décrète des travaux, dresse ou modifie des budgets scolaires, nomme des enseignants, fixe leur traitement, complète des listes d'élèves admis à l'instruction gratuite. D'autorité, il inscrit au budget des municipalités récalcitrantes des indemnités pour la récitation du catéchisme et les distributions de prix. Enfin, il en arrive à envoyer sur place des commissaires spéciaux<sup>65</sup>, pour faire exécuter les mesures prescrites en lieu et place des administrations rebelles.

Qu'il y ait ainsi utilisation répétée de procédures extrêmes, on ne peut en douter. Les arrêtés d'annulation pleuvent littéralement, surtout dans les deux Flandres<sup>66</sup>. Certains d'entre eux gommant, d'un seul coup, plusieurs dizaines de délibérations prises par des assemblées locales. C'est pourquoi le *Moniteur belge* qui les publie est surnommé ironiquement « l'Annulateur officiel »<sup>67</sup>. Or, pareil moyen d'action n'est-il pas « la mesure la plus grave qui puisse frapper les actes

61. *Ibid.*, pp. 760-761.

62. J. LORY, « La résistance.. », *op. cit.*, pp. 744-745.

63. Sur l'annulation, cf. P. BIDDAER, *Loi communale...*, *op. cit.*, pp. 630-631; J.-B. BIVORT, *Commentaire...*, *op. cit.*, p. 184; J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 1985, *passim*; IDEM, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., Liège, Faculté de droit, 1978, pp. 161-164; P. ERRERA, *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel - droit administratif*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1909, pp. 481-483; A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. III, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1896, pp. 114-116; M. VAUTHIER, *Précis de droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1928, pp. 113-114.

64. Sur les mesures d'office, les pages les plus suggestives nous semblent celles de J. DEMBOUR, *Droit administratif*, *op. cit.*, pp. 165-169 et 494; IDEM, *Les actes...*, *op. cit.*, *passim*.

65. Sur les commissaires spéciaux, cf. P. BIDDAER, *Loi communale...*, *op. cit.*, pp. 637-638; J.-B. BIVORT, *Commentaire...*, *op. cit.*, pp. 114-115; J. DEMBOUR, *Droit administratif*, *op. cit.*, pp. 169-170 et 494-496; IDEM, *Les actes...*, *op. cit.*, *passim*; P. GILLIAUX, *Le concours des tutelles administratives*, Bruxelles, Nemesis, 1990, pp. 64-67; A. GIRON, *Dictionnaire...*, *op. cit.*, t. I, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1895, pp. 185-187; M. VAUTHIER, *Précis...*, *op. cit.*, pp. 115-117; G. VISEUR, « La tutelle coercitive par l'envoi d'un commissaire spécial », *Mouvement communal*, 1959, pp. 228 et s.

66. P. VERHAEGEN, *La lutte...*, *op. cit.*, p. 170.

67. K. VAN BOCKRIJCK, « De schoolstrijd... », *op. cit.*, p. 241.



communaux »<sup>68</sup> ? Ne représente-t-il pas « une arme d'une singulière puissance, pour laquelle [...] la faculté d'appréciation du gouvernement est absolue et discrétionnaire »<sup>69</sup> ?

Les mesures d'office s'enchaînent l'une l'autre. En Flandre occidentale, par exemple, la plupart des budgets scolaires doivent être dressés par arrêté royal, de 1880 à 1882. Durant ce laps de temps, 670 budgets de l'instruction primaire et 77 de l'enseignement gardien sont établis de la sorte<sup>70</sup>. Dans le Royaume, 16,5 % des instituteurs — 1 102 sur 6 667 — sont nommés d'office par le gouvernement. Si le pourcentage de tels actes est faible en Hainaut (5,3 %), il atteint 45,6 % dans le ressort d'inspection principale de Hasselt<sup>71</sup>. Or les mesures d'office, qui s'accompagnent d'« une immixtion directe du représentant de l'État dans la vie juridique de l'administration décentralisée », ne constituent-elles pas « un danger pour la liberté décentralisatrice »<sup>72</sup> ?

L'envoi de commissaires spéciaux n'est pas « une procédure rarement employée », ainsi que l'a écrit J. Lory<sup>73</sup>, mais un moyen d'action auquel l'autorité supérieure recourt fréquemment, en particulier pour débloquer le transfert de fondations scolaires vers les communes. Ne devrait-il pas cependant demeurer « une mesure extrême à laquelle on n'a recours qu'exceptionnellement »<sup>74</sup> ?

Sans doute emporté par la fièvre partisane, le ministre de l'Intérieur, Gustave Rolin-Jacquemyns<sup>75</sup>, prend d'autres dispositions brutales

68. P. ERRERA, *Traité...*, op. cit., p. 482.

69. M. VAUTHIER, *Précis...*, op. cit., p. 114. L'auteur précise : « Pour être susceptible d'annulation, il n'est pas nécessaire qu'un acte constitue un excès de pouvoir ou une infraction à la loi : la mesure peut frapper des actes [...] juridiquement irréprochables qui "blessent l'intérêt général". Or le gouvernement détermine, avec une entière liberté, ce qu'est l'intérêt général et ce que sont les "blessures" qu'on lui inflige. À cet égard, il n'est point de criterium auquel il doive se référer, la critique de l'opinion publique et du Parlement conservant, bien entendu, tous ses droits. »

70. K. VAN BOCKRIJCK, « De schoolstrijd... », op. cit., p. 235.

71. Les pourcentages national et hennuyer ont été calculés par J.-L. SOETE, « Les agents de la politique scolaire du ministère Van Humbeëck dans l'arrondissement de Tournai (1879-1884) », *Mémoires de la Société royale d'histoire et d'archéologie de Tournai*, 1981, p. 394. Sur la situation dans le ressort de Hasselt, cf. K. CEULEMANS, *La guerre scolaire...*, op. cit., p. 160.

72. J. DEMBOUR, *Droit administratif*, op. cit., p. 167.

73. J. LORY, « La résistance... », op. cit., p. 745.

74. M. VAUTHIER, *Précis...*, op. cit., p. 117.

75. À propos de cette personnalité politique, cf. J. LORY, *Libéralisme...*, op. cit., *passim*. Cet auteur rappelle (t. II, p. 615) l'appréciation cruelle, mais apparemment fondée de Woeste, selon laquelle Rolin-Jacquemyns serait « au-dessous de ses fonctions ».



et maladroites. Après avoir destitué les gouverneurs de Flandre occidentale et du Hainaut, il fait subir le même sort à des commissaires d'arrondissement. Viennent ensuite des révocations de bourgmestres et d'échevins catholiques pour « *non-application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1879 sur l'enseignement primaire* »<sup>76</sup>. Puis des nominations de bourgmestres et d'échevins choisis dans la minorité libérale de conseils communaux majoritairement catholiques<sup>77</sup>. Dans un tel domaine, « le gouverneur et le Roi apprécient discrétionnairement les faits qui, à leur sens, sont constitutifs d'une négligence grave. En fait, ces mots ont été interprétés avec une telle ampleur qu'ils impliquent, au profit du pouvoir supérieur, un droit de suspension et de révocation véritablement absolu. Le gouvernement s'y est référé pour destituer des bourgmestres qui avaient publiquement attaqué sa politique »<sup>78</sup>. Ces pratiques, qui ne sont « guère dans les mœurs du pays »<sup>79</sup>, alimentent une vive réaction anti-centralisatrice.

Pour briser la résistance des édiles catholiques, le ministre de la Justice du gouvernement Frère-Orban élabore, en 1882, un projet de loi qui étend sensiblement les prérogatives de l'État en matière communale et provinciale<sup>80</sup>. Cependant, les députés de la Droite, majoritaires à la section centrale, en altèrent le contenu, de sorte que ce texte n'est jamais discuté en séance publique<sup>81</sup>. Un projet beaucoup moins ambitieux, portant modification de certaines dispositions relatives à la comptabilité provinciale et communale, aboutit en décembre 1883<sup>82</sup>. Il donne aux gouverneurs de province le droit, jusqu'alors réservé aux députations permanentes, de faire mandater d'office en paiement les dépenses obligatoires inscrites aux budgets communaux. Il leur permet aussi de procéder par voie de contrainte contre les receveurs qui refuseraient d'acquitter des montants réguliers ou tarderaient à le faire. Lorsqu'après la chute du ministère libéral, ces dispositions seront fortement amen-

76. Rappelons que, jusqu'en 1887, les échevins sont nommés par le Roi, non par le conseil communal. Cf. P. ORIANNE, « Les structures... », *op. cit.*, pp. 53-54. Sur les révocations de ce type, citons par exemple celles du bourgmestre Charles Capelle et de l'échevin Joseph Halet, tous deux de Ciney. Cf. É. LAVIS, « Les institutions administratives cinaciennes », *Cercle culturel cinacien*, 1982, p. 79.

77. Voir, par exemple, le cas d'Yvoir évoqué par D. PIRSON, *La « guerre scolaire »* ..., *op. cit.*, p. 108.

78. M. VAUTHIER, *Précis...*, *op. cit.*, pp. 120-121.

79. J. LORY, *Libéralisme...*, *op. cit.*, t. II, p. 615.

80. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1881-1882, n° 158.

81. J. LORY, *Libéralisme...*, *op. cit.*, t. II, p. 746.

82. Loi du 28 décembre 1883, *Pasin.*, pp. 433-448.



dées, Woeste aura ces mots : « *Ce sont les despotes maladroits qui se servent des baïonnettes, a dit Camille Desmoulins dans un jour de franchise. L'art de la tyrannie est de faire les mêmes choses avec les lois. Il est difficile, en lisant le projet de loi relatif à des modifications aux lois provinciale et communale, de ne pas se souvenir de ce conseil donné à tous les gouvernements qu'offusque la liberté* »<sup>83</sup>.

En fin de compte, les libéraux sont eux-mêmes confrontés à un dilemme : doivent-ils demeurer fidèles à leur doctrine, « qui réclame avant tout l'indépendance de l'individu et repousse toute sujétion », ou céder aux impératifs de la situation politique, au risque de donner à leur courant une « allure arbitraire et oppressive »<sup>84</sup> ? En optant pour une hypertrophie du rôle de l'État, ils creusent un véritable fossé entre leurs idéaux et leur attitude pratique. En cela, ils se distinguent des édiles catholiques les plus intransigeants, qui demeurent radicalement fidèles à leur adhésion à l'Église. Ils s'exposent, du reste, à bien des déboires. Le cabinet Frère-Orban lasse Léopold II, excédé d'avoir à signer tant d'« *arrêtés irritants* »<sup>85</sup>. Il renforce, dans l'opinion publique, le sentiment d'une dérive vers un centralisme despotique, lequel mécontente un nombre croissant d'électeurs. Obstinément, il creuse sa tombe à l'approche du scrutin de juin 1884 : ce dernier se soldera par une victoire des catholiques<sup>86</sup>, par l'adoption d'une nouvelle loi scolaire décentralisatrice<sup>87</sup> et

83. Cité par K. VAN BOCKRIJCK, « De schoolstrijd... », *op. cit.*, p. 238.

84. J. LORY, *Libéralisme...*, *op. cit.*, t. II, p. 804.

85. N. LUBELSKI-BERNARD, *Léopold II et le cabinet Frère-Orban (1878-1884). Correspondance entre le Roi et ses ministres* (Cahiers du Centre interuniversitaire d'histoire contemporaine, n° 95), t. I, Louvain-Paris, Nauwelaerts, 1983, pp. 116-117, 153-154, 163-164, 414.

86. E. LAMBERTS et J. LORY (dir.), *1884 : un tournant politique en Belgique. Colloque, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 24.XI.1984. Acta*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1986.

87. Loi du 20 septembre 1884, *Pasin.*, pp. 357-358. À propos de ces dispositions, cf. L. MINTEN e.a., *Les statistiques...*, *op. cit.*, pp. 140-144; A. SERRURE, *La loi organique de l'enseignement primaire de 1884 et son application* (multig.), mémoire de licence en histoire, Université libre de Bruxelles, 1970; A. UYTTEBROUCK, « Une conséquence de la loi Jacobs (20 septembre 1884) : la création d'écoles libres laïques », *La Ligue de l'enseignement et la défense de l'école publique avant 1914*, Bruxelles, Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente, 1986, pp. 75-88; P. WYNANTS, « Adoption et subvention d'écoles de filles dans les provinces wallonnes. Étude d'un échantillon », *L'initiative publique...*, *op. cit.*, t. II, pp. 636-640.



par une révision de la loi communale, en particulier en matière de tutelle sur les actes des organes communaux<sup>88</sup>.

\*

\*   \*

Fidélité à l'Église ou loyauté envers l'État ? Face à ce dilemme, en 1879-1884, la réponse des édiles catholiques belges n'est pas unanime. Sur le terrain, la gamme des comportements est étendue : elle dépend en grande partie des rapports de force, des circonstances de temps et de lieu, mais aussi de la fermeté des convictions qui animent les protagonistes. Un nombre non négligeable d'administrations communales cléricales entre ouvertement en résistance, contournant ou violant les lois. Acculé à riposter, le gouvernement Frère-Orban s'enferme dans la spirale de la centralisation et de certaines formes d'autoritarisme, avant de subir une cuisante défaite électorale. Depuis lors, sauf pendant quelques années, celles et ceux qui se revendiquent de l'Église en politique tiennent les leviers de l'État, seuls ou en coalition<sup>89</sup>.

Apparemment, les délices d'un pouvoir quasi permanent modifient les comportements et les jugements de valeur. Aux yeux de la presse catholique de 1879-1884, les « rebelles » qui défiaient l'État étaient d'authentiques héros. À présent, un journal bien-pensant de la

88. Lors de la discussion de ces dispositions, le rôle des commissaires spéciaux au temps de la lutte scolaire fait l'objet d'attaques frontales de la part des catholiques. Ainsi Ch. Woeste, rapporteur et leader de la Droite, déclare : « *Ce que nous avons dit, c'est qu'on en avait fait un véritable abus et qu'en outre on ne s'était pas contenté d'envoyer des commissaires spéciaux auprès des autorités chargées de l'exécution des lois, c'est-à-dire des collègues échevinaux, mais qu'on en avait encore envoyés auprès des conseillers communaux, ce que l'article 88 de la loi communale ne permet pas ; ce que nous avons dit, c'est qu'on avait substitué abusivement des commissaires spéciaux aux conseils communaux ; qu'ils avaient pris des délibérations à leur place et supprimé, en fait, le pouvoir législatif de la commune* » (Ann. parl., Ch. repr., sess. ord. 1887-1888, séance du 24 novembre 1887, pp. 102-104). Selon P. BIDDAER, *Loi communale...*, op. cit., p. 638, il ressort clairement des discussions auxquelles l'article 17 de la loi du 31 décembre 1887 a donné lieu que « les modifications introduites dans l'article 88 de la loi communale n'ont d'autre but que d'empêcher d'une part, le gouvernement de recourir aux commissaires spéciaux pour contraindre les communes à l'exécution de mesures ou d'ordres émanés de sa propre initiative et d'autre part, de mettre obstacle à une intervention irrégulière du pouvoir exécutif dans l'exercice du pouvoir communal, en lui interdisant de substituer des commissaires spéciaux aux conseils communaux, pour délibérer à leur place sur des objets qui appartiennent exclusivement au domaine du pouvoir communal [...] ».

89. Cf. W. DEWACHTER e.a. (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945-1995. 50 ans d'action du Parti social-chrétien*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1996.



capitale, sans doute oublieux d'un passé centenaire, peut écrire sans soulever l'ire de ses lecteurs : « Pour notre part, nous le réaffirmons avec force : tout manquement d'un responsable public, a fortiori s'il a été élu, par rapport à la loi qu'il a pour mission de servir, doit être impitoyablement poursuivi et, s'il échet, sévèrement puni »<sup>90</sup>. Autre temps, autres mœurs...

---

90. J.-P. DUCHÂTEAU, « Fermeté, sévérité », *La Libre Belgique*, 6, 7, 8 avril 1996, p. 1.